

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXIV Legislatura

PROMOVENTE.- DIP. SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA Y DIP. MARIA CONCEPCION LANDA GARCIA TELLEZ, INTEGRANTES DEL GRUPO LEGISLATIVO MOVIMIENTO CIUDADANO.

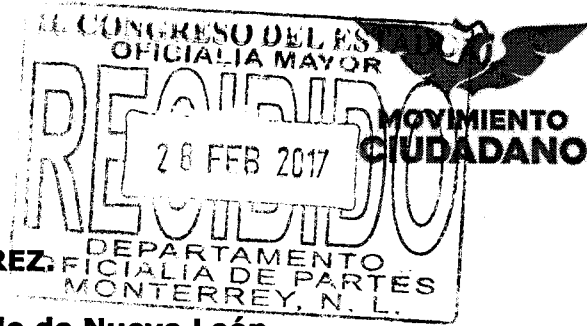
ASUNTO RELACIONADO.- PRESENTA INICIATIVA DE REFORMA AL ARTICULO 2 DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL, RESPECTO DE LOS CRITERIOS QUE CONFORMAN EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.

INICIADO EN SESIÓN: 01 de marzo del 2017

SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES): Legislación

Lic. Mario Treviño Martínez

Oficial Mayor



C. ANDRÉS MAURICIO CANTÚ RAMÍREZ:

Presidente del H. Congreso del Estado de Nuevo León.

Atentamente solicitamos se dirija con el carácter de urgente a la Comisión de Legislación

Los suscritos diputados **C. Samuel Alejandro García Sepúlveda** y **C. María Concepción Landa García Téllez** de la LXXIV Legislatura al H. Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con lo establecido en los artículos 8, 36 fracción III, 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como lo dispuesto en lo establecido por los numerales 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, ocurrimos a promover iniciativa de reforma del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, respecto de los criterios que conforman el Fondo General de Participaciones. Lo anterior al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La distribución de las transferencias federales a las entidades federativas y municipios, se realiza a través de dos figuras importantes: las aportaciones federales y las participaciones federales.

Las aportaciones federales son recursos económicos que el Gobierno de la federación transfiere a los estados y municipios para su ejercicio, cuyo gasto está condicionado a los fines específicos para los cuales fueron creados. Dichos fondos están representados en el Ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación, y regulados en la Ley de Coordinación Fiscal; así pues, las aportaciones representan el mecanismo trazado para transferir a los Gobiernos subnacionales recursos que les permitan atender las demandas de sus gobernados en los rubros específicos de salud, educación, fortalecimiento financiero y seguridad pública, infraestructura básica, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa.

En cambio, las participaciones de las entidades federativas, representadas en el Ramo 28 del presupuesto de egresos de la federación, son los recursos económicos asignados a las entidades y municipios en virtud del mandato constitucional establecido en el artículo 73 fracción XXIX numeral quinto, que establece que el

Gobierno Federal está obligado a participar a las entidades en el rendimiento de determinados gravámenes especiales para ello, y del rendimiento de diversas contribuciones que cobra la federación, por convenio con los estados.

Cabe destacar que existen otro tipo de recursos que componen el gasto federalizado, como lo es el Ramo 23 del presupuesto de egresos de la federación, que "tiene el propósito de integrar, registrar, administrar y dar seguimiento al ejercicio de las provisiones de gasto destinadas a la atención de obligaciones y responsabilidades del Gobierno federal que, por su naturaleza, no es posible prever en otros ramos administrativos o generales, o cuando su ejercicio solo es posible por conducto de este ramo".¹

Ahora bien, una vez visto lo anterior, la diferencia entre las aportaciones y las participaciones es que aquéllas van enfocadas al gasto, en donde se combaten principales necesidades de la población, por lo que el destino está íntegramente señalado y los estados no pueden usarlos para otros fines; en cambio, las participaciones tienen un enfoque hacia los ingresos, y se redistribuyen hacia las entidades con variables que alientan, en cierta medida, al incremento en la recaudación local, y por tanto, su gasto no está condicionado a cumplir con objetivos, sino que es discrecional por parte de los estados: ellos eligen cómo se gastan.

Las participaciones federales reflejan puramente la facultad concedida al Gobierno federal de recaudar los ingresos a los cuales también los estados tienen derecho; y en ese sentido, se tratan de recursos que se recaudan en las entidades y que se deben también gastar en ellas, conforme a la cantidad de ingresos que en esos territorios se perciban.

Hay que ser enfáticos, las participaciones cumplen el objetivo exclusivo de redistribuir tales ingresos que recauda la federación por anuencia de las entidades federativas.

De esta forma, en las participaciones federales el modelo federalista que debe tutelar es el competitivo, y debe fundamentarse en un sistema de competencia entre los Gobiernos locales; competencia en el sentido de qué Gobierno cumple mejor con sus responsabilidades, inclusive, habría que atender a criterios que nos permitan determinar qué gobierno cuenta con las mejores políticas públicas para la recaudación tributaria.

Bajo este régimen, las entidades federativas serán responsables del bienestar de sus habitantes; el costo de los bienes y servicios públicos son iguales a los ingresos recaudados de los contribuyentes; no hay un beneficio o responsabilidad entre los

¹ Exposición de motivos del presupuesto de egresos de la federación para 2009.

diferentes Gobiernos locales; existe una mayor transparencia y genera un incentivo para que los habitantes estén atentos a lo que ocurre en su localidad.

El federalismo competitivo que debe regir el sistema de participaciones federales debe construirse desde el ánimo de resarcir, en términos de justicia fiscal, los ingresos que las propias entidades federativas proporcionan a la federación.

Resulta necesario también traer a colación lo expresado por Ignacio Gutiérrez en torno a la crítica del contrasentido que se alega del modelo competitivo con el principio de solidaridad, pues se señala que al optar por este modelo no se cumple con uno de los principios federales como lo es el de la solidaridad, pero Gutiérrez lo refuta de manera clara al señalar que "solidaridad y competencia no constituyen una contradicción, sino que son las dos caras de una misma medalla. La competencia proporciona el impulso decisivo para el rendimiento. Y solidario puede ser solo quien es capaz de rendir".²

Lo anterior deja en claro que para privilegiar el principio de la solidaridad de la federación existen otro tipo de ingresos que aspiran a cumplir ese principio, como lo son las aportaciones federales o las ayudas federales.³

Este régimen competitivo en materia de participaciones federales también lleva a adoptar, de igual modo, el principio de la corresponsabilidad fiscal.

Es menester recordar lo que dice Francisco Adame: *"cuando se habla de responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas se alude a la necesidad de acrecentar el grado de perceptibilidad que deben tener los contribuyentes residentes en una determinada comunidad para poder identificar claramente que las cargas*

² Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio. *Sentido y alcance de la reforma del federalismo alemán*. España: Universidad de Granada, 2006. (p. 206).

³ Es cierto que la solidaridad implica el objetivo de alcanzar un desarrollo en conjunto sin dejar entidades en el olvido ni retrasadas en diversos rubros, lo que arroja tener una sola imagen en el plano internacional, como aquella fotografía de un solo ente; sin embargo, la solidaridad no se convierte en un principio de la federación cuando los recursos de esta se presentan en términos de un juego suma-cero, en otras palabras, no es válido fundamentarse en la solidaridad para que una región reciba más y, por el contrario, a otra se le reduzca en sus recursos.

Respecto a este punto no se hablaría de una solidaridad como tal, sino se trataría de una reducción de las facultades de una entidad por un aumento en las capacidades de otra. No se trata tampoco de un juego de palabras o de un eufemismo, sino que la solidaridad debe ser vista en términos no solo de eficiencia sino de justicia. Así pues, la federación debe tener como objetivo el alentar a las regiones que la conforman a que crezcan más rápido y de manera sostenida. En el entendido de que las regiones que así lo hagan deben ser solidarias con las otras que se han quedado en el rezago y no atrasar a las regiones que se desarrollan de manera más acelerada que otras. Desde luego, la solidaridad conlleva a la responsabilidad que tienen todas tanto los Gobiernos regionales como los locales en participar en el desarrollo uniforme de toda la nación.

*tributarias por ellos soportadas han sido impuestos por el gobierno de dicha comunidad”.*⁴

La corresponsabilidad en las participaciones federales nos lleva a concluir la responsabilidad y compromiso que deben tener las entidades federativas para construir una sociedad más justa.

Una vez vertidas las consideraciones doctrinarias, es necesario decir que las participaciones federales están distribuidas a través de diversos fondos, los cuales se especifican en la Ley de Coordinación Fiscal. Actualmente las participaciones en ingresos federales y los incentivos que se entregan a las propias entidades federativas y municipios, se hace a través de los fondos siguientes:

- A. Fondo General de Participaciones (FGP)
- B. Fondo de Fomento Municipal (FFM)
- C. Participaciones sobre el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)
- D. Fondo de Fiscalización y Recaudación (FFyR)
- E. Fondo de Compensación (FC)
- F. Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)
- G. El 0.136 % de la Recaudación Federal Participable (0.136 %)
- H. El 3.17 % del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos. (3.17 %)

El fondo más importante es el Fondo General de Participaciones, ya que está conformado por el 20 % de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio, para esto, la recaudación participable será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones.

En 2008, la Ley de Coordinación Fiscal incorporó cambios en los criterios para la distribución de participaciones a los estados, al establecer solo en los excedentes de la recaudación y no en la fórmula completa, criterios resarcitorios para las entidades que realicen un mayor esfuerzo fiscal. En ese orden de ideas, la conformación del Fondo General de Participaciones se divide en lo siguiente: la recaudación base que obtuvieron los estados en 2007, y los excedentes de recaudación se distribuyen en un 60 % al crecimiento del producto interno bruto estatal ponderado por la

⁴ Adame, Francisco. *El nuevo modelo de financiamiento de las comunidades autónomas y la corresponsabilidad fiscal*. España, XIX Jornadas de Estudio, 1998. (pp. 999-1022)

población; un 30 % al incremento en la recaudación de impuestos y derechos locales y un 10 % conforme al nivel en la recaudación de impuestos y derechos locales.

Es decir, un 60 % del fondo de los excedentes que se obtengan de la recaudación presupuestada se distribuye de acuerdo al grado de crecimiento en la producción de bienes y servicios que la entidad obtiene, ponderado por la población, un 30 % de acuerdo al incremento en la recaudación de impuestos y derechos locales en comparación con dos períodos específicos, y un 10 % de acuerdo al nivel en la recaudación de impuestos y derechos locales, es decir, el estado que recaude más (no en incremento, sino en cantidad) recibirá más participaciones.

Los firmantes de esta iniciativa aseguramos que la conformación de los criterios del fondo es injusta, pues en más del 60 % de los montos se reparte conforme a una base establecida en 2007, y aproximadamente un 40 % de acuerdo a los criterios descritos con anterioridad. Se debe tomar en cuenta que dentro de este 40 %, el 60 % se reparte ponderado por la población.

Es decir, aproximadamente el 80 % de las participaciones distribuidas a través del Fondo General de Participaciones se reparte conforme a criterios compensatorios (recaudación base de 2007 y población) y solo un 20 % de acuerdo a criterios resarcitorios (niveles de montos de recaudación y crecimiento en los porcentajes de recaudación).

Por ejemplo, las participaciones pertenecientes al Fondo General de Participaciones transferidas según la integración por el tercer ajuste cuatrimestral de 2015, se repartieron de la manera siguiente:

Participaciones FGP (2015)

Fondo General de Participaciones 2007	Primera parte de la fórmula. PIBE por población	Segunda parte de la Fórmula. Incremento recaudación local	Tercera parte de la fórmula Montos recaudatorios	Resarcimiento BET 2015	Total
88 609 351 333	31 923 289 727	115 961 644 863	5 320 548 288	387 092 221	142 201 926 432
62.31 %	22.44 %	11.22 %	3.74 %	0.27 %	100 %

Fuente: Informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, por estados y, en su caso, por municipios y la correspondiente al Distrito Federal, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de febrero de 2016 y por el ajuste de participaciones del tercer cuatrimestre de 2015.

Como podrá advertirse la mayoría de los recursos del fondo se reparten conforme a criterios ya definidos y que no atienden a una fórmula que incentive a los estados a recaudar más y mejor, por el contrario, se atiende a razonamientos improductivos y que tienen que ver con factores que no están relacionados con el esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que una muy pequeña parte de los montos que se distribuyen a las entidades federativas se hace con atención a criterios de esfuerzo recaudatorio, también lo es que dicho fondo está constituido con impuestos caracterizados puramente como "locales", es decir, donde el estado tiene potestad recaudarlos; y deja de lado el esfuerzo que realizan las entidades por recaudar impuestos de carácter federal a través de los convenios de coordinación así como el potencial recaudatorio de las entidades federativas en la conformación de los ingresos totales nacionales; y del mismo modo genera una discriminación a la capacidad generadora de ingresos de cada estado.

En este caso, la propuesta en materia de la conformación de las variables que definen las participaciones federales y, en específico, el Fondo General de Participaciones, se enfoca a la productividad que tienen las entidades para la recaudación de los ingresos y a la efectividad de la recaudación de los ingresos federales en los estados, porque el hablar del federalismo fiscal consiste en determinar qué impuestos son de la federación, cuáles del estado y cuáles del municipio, por lo que las transferencias productos de los impuestos deben estar en proporción de lo que cada ente aporta, es decir, la utilización de criterios resarcitorios debe ser el eje fundamental, dado que los estados ceden su facultad tributaria para delegarla en la federación.

Para esto, es importante conocer cada uno de los criterios que conforman los fondos transferibles. En cuanto a los efectos que tienen las transferencias federales en las finanzas de los gobiernos que reciben los mismos, de acuerdo con la teoría, dependerá básicamente del criterio de distribución que se elija (resarcitorios, compensatorio, u otro) y no de su carácter de condicionadas o incondicionadas. En cambio, en materia de gasto, la federación puede repartir a cualquier estado o municipio conforme a un programa nacional de desarrollo, que tiene el objetivo de mantener un desarrollo uniforme.

En este sentido, por ejemplo, si las transferencias se distribuyen de manera directamente proporcional al esfuerzo recaudatorio (criterio resarcitorio) se espera que los gobiernos que reciban los recursos incrementen su colecta en aras de recibir una mayor cantidad de recursos transferidos; pero si las transferencias se distribuyen de manera inversa al recaudatorio, el incentivo se traducirá en una disminución de los ingresos de los gobiernos receptores, de este mismo modo ocurre si las transferencias se asignan en función de la población o el tamaño territorial de la jurisdicción (criterio distributivo); o si la distribución se realiza a partir de la

asignación de montos transferidos anteriormente (criterio inercial); en todo estos casos no habrá un incentivo claro para el gobierno receptor respecto al incremento de su esfuerzo recaudatorio.⁵

No obstante la utilización de los criterios resarcitorios, es necesario que se tome en cuenta el ámbito político y el impacto que podrían algunas entidades federativas sufrir por el cambio de las fórmulas, que puede llegar a ser lesivo para cada una; así, para el caso específico, se plantea que el cambio sea con visión de nación, es decir, que se genere la plataforma adecuada a través de un cierto número de años para que las entidades federativas se vayan adaptando a dichos criterios y construyan los escenarios adecuados para recaudar ingresos.

Es decir, se genera una propuesta normativa que puede tener dos ámbitos de implementación temporal diversa; el primero inmediatamente, y el segundo, a partir de un determinado año, cuestiones que son asuntos de la implementación de la propuesta normativa.

Ahora, lo que sí es importante notar, es que no solo se necesita el interés y la voluntad de los Gobiernos estatales para incrementar la recaudación en sus localidades, sino que también es necesario resarcir, en términos de justicia, lo que cada entidad aporta en la recaudación federal participable.

En esta dirección, los criterios de asignación del Fondo General de Participaciones deben alentar a los Gobiernos locales recaudar en mayor medida, pero para ser totalmente justos, de la misma manera, hay que reasignar recursos a las entidades que aportan más.

La recaudación del Gobierno federal en la entidad federativa cumple con el objetivo de trabajar en el elemento de justicia, se trata de distribuir los ingresos conforme a lo que cada estado aporta para la recaudación fiscal federal. La entidad que más recaude para las arcas federales, recibirá más recursos. En ese sentido, se beneficiará la coordinación fiscal entre las entidades y la federación.

Asimismo, es muy importante recordar que la recaudación federal participable "*será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones*", según lo establece el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El segundo elemento es el incremento en la recaudación fiscal local, con el objetivo de que las entidades federativas obtengan poco a poco una mayor autonomía en materia fiscal, que avancen en términos de capacidad administrativa para la

⁵ Peña, José y Wence, Luis. La distribución de transferencias federales para municipios, ¿qué incentivos se desprenden para el fortalecimiento de sus haciendas públicas?, en *Revista Hacienda Municipal*. Indetec. Octubre-diciembre 2011. (p. 84).

recaudación y que alienten la corresponsabilidad en el cobro de los ingresos. Las entidades serán menos independientes a los recursos federales.

El tercer elemento es el producto interno bruto estatal, con el objetivo de medir el crecimiento de la producción de bienes y servicios que cada entidad federativa lleva a cabo; el PIB es un factor que mide la mayoría de los componentes en términos de cuán productivo es un estado; calcula a su vez, tanto actividades primarias, secundarias y terciarias; es el elemento de medición que suele ser también de los más justos.

Una vez que se han establecido los elementos, y los diferentes ámbitos de aplicación en el tiempo, también es importante considerar el hecho de que los criterios que se definieron se pueden integrar en la totalidad de la fórmula, lo que nos llevaría a suprimir los componentes constantes y variables y a adoptar un solo componente (opción 1); o bien, los criterios propuestos pueden ser integrados exclusivamente en el componente variable del Fondo General de Participaciones (opción 2).

Lo que no debe pasar desapercibido es el hecho de que es necesario que el Fondo General de Participaciones se distribuya con criterios resarcitorios, a efecto de alentar en el modelo federalista competitivo y en el principio de la corresponsabilidad fiscal como postulados básicos de la reasignación de recursos.

El doctor Daniel Carrillo Martínez habla de la importancia de los criterios resarcitorios en el Ramo 28 del presupuesto de egresos de la federación, al señalar que la distribución resarcitoria, que es la que marca el Fondo General de Participaciones, refleja las formas de cómo todo un estado (incluyendo a sus ciudadanos y empresas) se comporta respecto a la corresponsabilidad de pagar sus impuestos para mantener el gasto público. Por lo que, si se contemplan estos conceptos dentro de las variables ya incorporadas de cálculo se pueden establecer mejores relaciones de aportación del estado a la federación, y por consiguiente de distribución.⁶

⁶ Samuel: Del cálculo actual para repartir la fórmula del Fondo General de Participaciones, ¿qué factor/variable considera más relevante a tomar en cuenta para la eficiencia, productividad y el mejoramiento de la recaudación fiscal local?

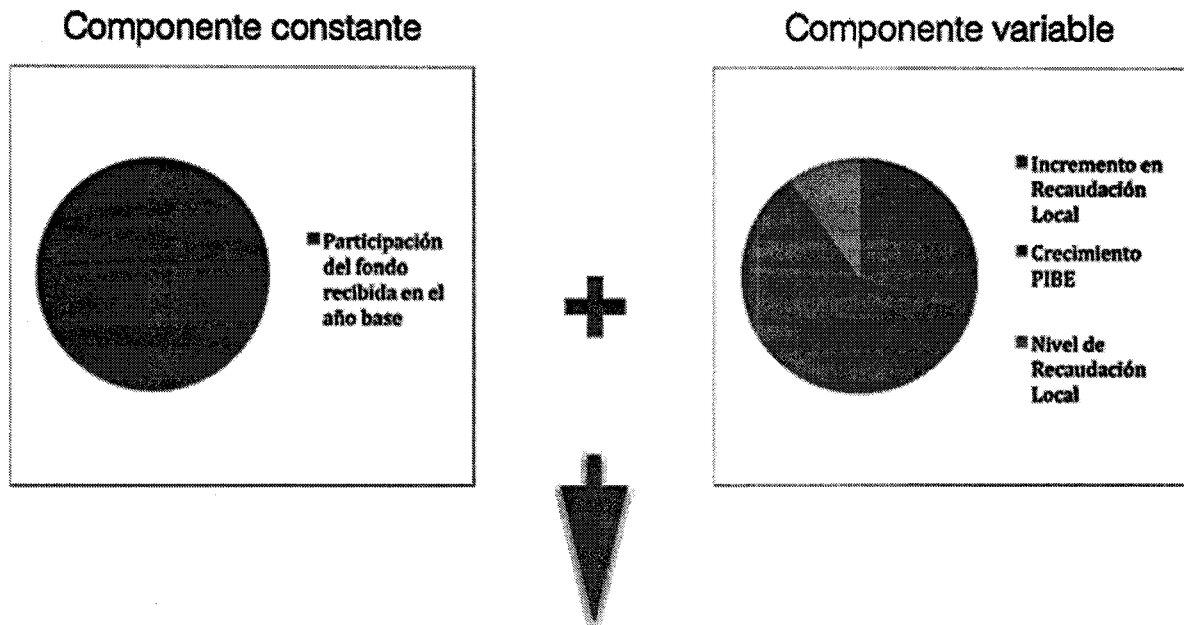
Dr. Daniel Carrillo: Actualmente se consideran la recaudación local de los Gobiernos Locales incluyendo algunos derechos como el del agua, mientras que para la productividad es el Producto Interno Bruto; sin embargo, creo que pudieran sumarse la recaudación de impuestos "federales" en proporción al primer catálogo de variables, mientras que la balanza comercial por Estados pudiera incorporarse dentro de la segunda variable.

¿Por qué? La distribución resarcitoria (que es la que marca el Ramo 28 (el fondo general de participaciones) refleja las formas como todo un Estado (incluyendo sus ciudadanos y empresas) se comportan respecto a la corresponsabilidad de pagar sus impuestos para mantener el gasto público. Por lo que, contemplando estos conceptos dentro de las variables ya incorporadas de cálculo se pueden establecer mejores relaciones de aportación de Estado a la Federación y por consiguiente de distribución a la inversa.

En esta dirección, la transición en los criterios de asignación que se proponen en el fondo, es la siguiente:

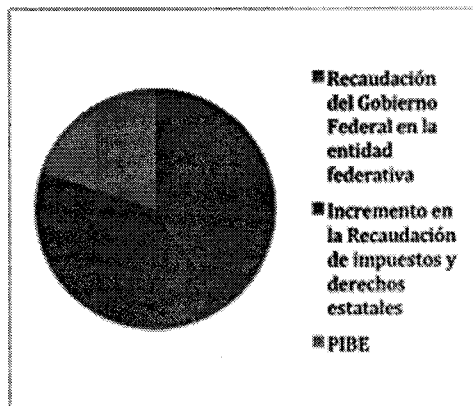
Opción 1

Composición del FGP (actual)



Composición del FGP (propuesta)

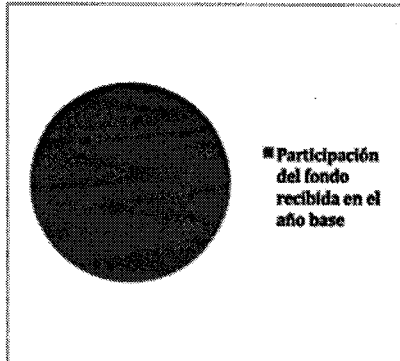
Componente



Opción 2

Composición del FGP (actual)

Componente constante



Componente variable

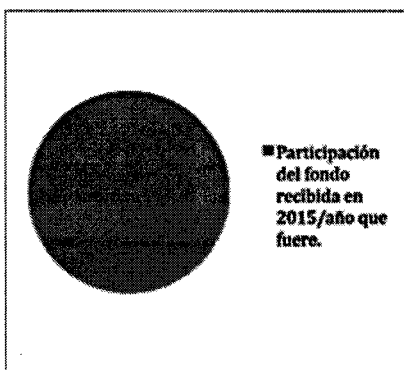


+

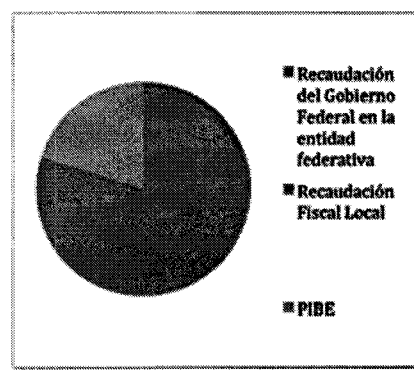


Composición del FGP (propuesta)

Componente constante



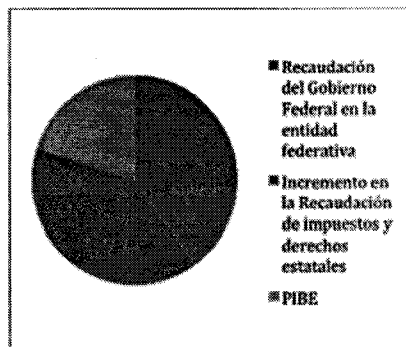
Componente variable



+



Componente



En este orden de ideas, la proporción que cada criterio debe tomar será el de la recaudación del gobierno federal en la entidad federativa 40 %, el incremento en la recaudación de impuestos y derechos estatales un 30 %, y el PIB un 30%.

Es importante notar que la propuesta que aquí se escribe tiene la intención de cambiar de manera integral la totalidad de la fórmula, es decir, los criterios que se enuncian deben de formar la totalidad del Fondo General de Participaciones, por lo que se erradicaría el componente variable, y se dejaría solo el constante, como el criterio base para la repartición de los recursos a las entidades federativas; de esa forma, se cumpliría con la intención de distribuir las participaciones conforme a criterios que alienten a los estados a recaudar más.

Sin embargo, también se sabe, el cambio tajante podría generar un desequilibrio en las finanzas públicas de las haciendas estatales, dada, precisamente, la dependencia que se ha generado a lo largo del tiempo de estas a las participaciones federales, como ya se ha demostrado; **de tal manera que, si una vez evaluado el grado de impacto que tendrían las finanzas con el cambio de conceptos se desprende un perjuicio para los estados, se propone que el componente constante sea conforme a las participaciones recibidas en 2016 (o el año en que se lleve a cabo la reforma) y de ahí el criterio variable se divida a través de los conceptos que aquí se proponen.**

Es muy importante dar el siguiente paso para sanear el área de las participaciones federales, a efecto de que los estados compartan con mucho compromiso la responsabilidad de recaudar más y mejor.

Con la implementación de la recaudación fiscal federal en la entidad federativa, se introduce un complemento en materia de justicia fiscal, en el que se toma en cuenta que los recursos que son reasignados a los estados provienen de tributos (impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta, etcétera) recaudados precisamente en las entidades; de tal forma que se implementan rasgos de un federalismo competitivo, en el que quien recauda más en las entidades tendrá mayores recursos, pero no solo eso, se trata de un plan integral de responsabilidad de los Gobiernos subregionales, en el que estos tendrán que generar las condiciones necesarias para obtener mayores ingresos. Es decir, se mide efectividad y potencialidad en la recaudación.

Con la implementación del criterio de la recaudación fiscal local lo que se mide es el esfuerzo recaudatorio de las entidades, no tanto su efectividad, pues se orienta al porcentaje de incremento en la recaudación; por lo cual, es un incentivo para que las entidades rezagadas mejoren diametralmente su recaudación hasta llegar a su potencial. Así pues, no habrá entidad federativa que no recaude, pues si no corre con esa responsabilidad, evidentemente no recibirá recurso alguno.